Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/6491

10. 12. 96

Antrag

der Abgeordneten Franziska Eichstädt-Bohlig, Helmut Wilhelm (Amberg), Oswald Metzger, Werner Schulz (Berlin) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Städtebauförderung als gemeinschaftliche Aufgabe erhalten und verstärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

25 Jahre Städtebauförderung sind kein Grund zum Feiern. Die Jubilarin, hochgelobt, leidet an Schwindsucht.

Kaum ein Förderprogramm wurde je so unumstritten als „Erfolgsstory" gefeiert, kaum ein Förderprogramm gilt – quer durch die politischen Parteien, die Bundesländer, die kommunalen Spitzenverbände, die Wissenschaft und die Bauwirtschaft – als so hocheffizient und unentbehrlich wie die Städtebauförderung.

Die vor wenigen Monaten vorgestellten Studien des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und der Forschungsgruppe Stadt und Dorf haben diese Einschätzung noch einmal bestätigt und der Städtebauförderung eine sehr hohe „Anstoßwirkung" für private Investitionen und eine starke Bündelung der kommunalen Investitionstätigkeit bestätigt. Jede Mark aus Bundes- und Landesmitteln, so die Institute, mobilisiert das „achtfache" an Investitionsvolumen, drei Viertel davon als Investitionen privater Eigentümer, und ein Viertel als Investitionen aus anderen öffentlichen Haushalten – anders formuliert: jede Mark aus Fördermitteln des Bundes und der Länder zieht 6 DM an Privatinvestitionen und 2 DM an weiterem öffentlichen Mitteleinsatz nach sich. Für die neuen Länder, wo noch keine vergleichbar genauen Untersuchungen vorliegen, wird sogar von einer noch höheren Anstoßwirkung vor allem auf Privatinvestitionen ausgegangen.

Ein Großteil des Fördervolumens wird mit Bau- und Handwerksbetrieben aus der Gemeinde oder der direkten Umgebung abgewickelt (in drei Viertel der vom DIW untersuchten Gebiete 90 % der Aufträge oder mehr). Die Städtebauförderung dient also gleichzeitig der Existenzsicherung und Förderung kleiner und mittlerer Baubetriebe aus der Region. Nach einer Schätzung des DIW sichern oder schaffen 1 Mrd. DM an Städtebaufördermitteln rd. 80 000 Arbeitsplätze im Bau- und Ausbaugewerbe und in den vorgelagerten Produktionszweigen. Werden Arbeitsplätze neu geschaffen, dann erhöht sich dieser Arbeitsplatzeffekt laut DIW noch

einmal um mindestens 20000 Beschäftigte auf 100000 Arbeitsplätze oder mehr.

Auch die sozialen und städtebaulichen Wirkungen der Förderung sind unbestritten. Zusammen mit dem rechtlichen Instrumentarium des besonderen Städtebaurechts gibt die Städtebauförderung den Gemeinden ein flexibles und „integriertes" Förderinstrumentarium in die Hand, um dem Verfall und der Verödung von Innenstadtbereichen entgegenzuwirken und gleichzeitig noch drohende Segregationsprozesse und die Vertreibung der Bewohner zu verhindern.

Neben diesen traditionellen Aufgabenstellungen sind in den letzten Jahren neue Aufgabenfelder der Städtebauförderung entstanden. Dazu zählt die Umnutzung von Industrie, Militär- und Bahnbrachen als Standort von Wohnungsbau und Gewerbeentwicklung, die ohne eine Anschubfinanzierung der öffentlichen Hand für Privatinvestoren nicht ausreichend attraktiv ist. Dazu zählt auch die städtebauliche Weiterentwicklung von Großsiedlungen der Nachkriegszeit, nicht nur in Ostdeutschland.

Den wachsenden Aufgaben steht ein Rückzug des Bundes aus der Förderung gegenüber. Mit einem Verpflichtungsrahmen von 76 Mio. DM und neu eingestellten Barmitteln in Höhe von 4 Mio. DM 1997 hat sich die Beteiligung des Bundes an den Sanierungsmaßnahmen in den westdeutschen Gemeinden auf einen nur noch symbolischen Beitrag reduziert. Gemessen an einem geschätzten Sanierungsbedarf von 280 Mrd. DM ist auch der Bundeszuschuß zu Sanierungsmaßnahmen in den ostdeutschen Städten mit einem Verpflichtungsrahmen von 494 Mio. DM und neu eingestellten Barmitteln von 26 Mio. DM nicht einmal mehr ein „Tropfen auf dem heißen Stein".

Das Land Baden-Württemberg hat im Jahr 1996 rd. 398 Mio. DM für Städtebauförderung ausgegeben, der Bund hat dazu mit 11 Mio. DM nur noch rd. 3 % (!) der Mittel zugeschossen. Das Land konnte mit diesem Fördermitteleinsatz nur rd. ein Drittel der von den Gemeinden beantragten Mittel zur Verfügung stellen. Die traditionelle Gemeinschaftsfinanzierung der Städtebauförderung (Je 30 % Bund, Land und Kommune in Westdeutschland, 40 % Land, 20 % Bund, 20 % Kommunen in Ostdeutschland) wurde stark zu Lasten der Städte und Gemeinden verschoben. Selbst das finanzschwache Mecklenburg-Vorpommern brachte 1995 307 Mio. DM für Städtebauförderung, auf, der Bund trug davon mit rd. 70 Mio. DM nur etwa 23 %. Mit diesem Fördermitteleinsatz des Landes konnten nur rd. 47 % der von den Gemeinden beantragten Mittel zur Verfügung gestellt werden. Doch Länder und Gemeinden können den durch den Rückzug des Bundes entstandenen Fördermittelbedarf immer weniger aus den eigenen Kassen aufbringen. Mangels Finanzmitteln müssen vielerorts bereits begonnene Sanierungsvorhaben gestoppt, gestreckt oder vertagt werden.

Die fehlenden Bundesmittel für die Städtebauförderung sind Ergebnis einer falschen Prioritätensetzung in der Wohnungsbauförderung zugunsten des Neubaus auf der grünen Wiese. Das Dilemma der heutigen Förderpolitik besteht nicht einfach darin, daß

Finanzmittel fehlen, sondern darin, daß zunächst mit immensem Aufwand vor allem in der indirekten, steuerlichen Förderung Fehlentwicklungen provoziert werden, die dann mit vergleichsweise bescheidenem Mitteleinsatz aus der direkten Förderung korrigiert werden müssen. Die steuerliche Förderung fließt bisher überwiegend in den Neubau auf der grünen Wiese und entzieht so, besonders in Ostdeutschland, der wirtschaftlichen und städtebaulichen Entwicklung der Innenstädte den Boden. Gegen ein Fördervolumen von rd. 7,6 Mrd. DM (Bundesanteil an der Eigenheimförderung) und 3,5 bis 4,5 Mrd. DM (Bundesanteil steuerliche Förderung nach dem Fördergebietsgesetz) ist ein „Gegensteuern" mit den bescheidenen Mitteln der Städtebauförderung (Bundesanteil 1997 733 Mio. DM) von vornherein zum Scheitern verurteilt – daran könnte auch eine bescheidene Aufstockung nichts ändern.

Angesichts knapper Haushaltsmittel und sinkender Steuereinnahmen muß die Aufstockung des Bundesanteils an der Städtebauförderung durch Umschichtung der vorhandenen Haushaltsmittel zugunsten der Bestands- und Stadterneuerung und durch einen Subventionsumbau im Rahmen einer Reform der steuerlichen Förderung erfolgen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. das Instrumentarium der direkten und indirekten Wohnungsbauförderung auf die Innenentwicklung und die Revitalisierung der Innenstädte, der Großwohnsiedlungen sowie die Entwicklung von Brachen und Konversionsflächen zu konzentrieren.

   Zur Verstärkung der für die allgemeine Stadterneuerung und Stadtentwicklung zur Verfügung stehenden Mittel sollen deswegen

   – die Privilegierung des Neubaus im Rahmen der Eigenheimzulage durch eine Angleichung der Förderbeträge für Neubau und Gebrauchterwerb mit baulicher Erneuerung beendet werden und Modernisierungskosten in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden,

   – die Investitionsförderung nach dem Fördergebietsgesetz in ihrer jetzigen Form auslaufen und durch ein steuerbegünstigtes Fördergebietsdarlehen für Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten ostdeutscher Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften, Kleineigentümer und Gewerbetreibender ersetzt werden,

   – die Ausweitung und Verstetigung des Programms zur CO_2-Minderung und zum Einsatz regenerativer Energieträger im Gebäudebestand vorangetrieben werden;

2. die jetzigen Mittel aus dem Bundeshaushalt für Städtebauförderung zu verstärken durch

   – die Konzentration der Fördermittel im Sozialen Wohnungsbau auf städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsgebiete. Angesichts der vorhandenen Wohnungs-

leerstände sollen die Fördermittel für Ostdeutschland mittelfristig vollständig für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Modernisierungsmaßnahmen sowie Baulückenschließungen verwandt werden, die Fördermittel für Westdeutschland zu mindestens 50 %,

- die Einschränkung der steuerlichen Neubauförderung (z. B. nach § 7 Abs. 5 EStG), um aus den freiwerdenden Mitteln ein Programm für zinsverbilligte „Städtebauförderungs-Darlehen" aufzulegen, das zusätzlich privates Kapital für die Stadterneuerung mobilisieren soll;

3. die planungsrechtlichen Möglichkeiten der Gemeinden durch eine Fortentwicklung des besonderen Städtebaurechts zu stärken (§§ 136 ff. BauGB).

Im Rahmen der anstehenden Novelle des Bau- und Raumordnungsgesetzes sind der Vorrang der Innenentwicklung der Städte und die planungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten zur Durchsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung insbesondere durch folgende Maßnahmen zu stärken:

- Der Vorrang der Nutzung und Erschließung von Baulandreserven in den Innenbereichen ist durchzusetzen mit Hilfe eines obligatorischen Baulückenkatasters und der Verpflichtung der Kommunen, vor der Neuausweisung von Bauland ein Konzept für die Mobilisierung der vorhandenen Brachen und Baulücken vorzulegen.

- Die Einführung eines obligatorischen Planungswertausgleiches (auch außerhalb von Sanierungs- und Entwicklungsgebieten) soll das Horten von baureifem Land erschweren und durch eine Abschöpfung des „leistungslosen" Planungsgewinns den Gemeinden Finanzmittel für Investitionen in die Planung und Infrastruktur der betroffenen Gebiete zur Verfügung stellen.

- Das befristete Instrument des Städtebaulichen Vertrages (§ 6 BauGB-MaßnahmenG) soll in Dauerrecht überführt werden. Städtebauliche Verträge bieten den Gemeinden die Möglichkeit, Privatinvestoren in die Finanzierung und Durchführung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen einzubeziehen, ohne die kommunale Planungshoheit aufs Spiel zu setzen.

- Das Instrument der Erhaltungssatzung soll gestärkt werden durch die Wiedereinführung des preislimitierten Vorkaufsrechts für die Gemeinden, die Aufnahme des „Schutzes des ansässigen Gewerbes und der Gewerbestruktur" in die Erhaltungszwecke und die Erweiterung der kommunalen Genehmigungsvorbehalte.

- Das Grundprinzip von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, „Besondere Förderung für Gebiete, deren Entwicklung durch besonders gravierende Defizite nicht allein dem Markt überlassen werden kann – im Gegenzug besonders weitgehende Rechte der Gemeinde gegenüber Privateigentümern", hat sich bewährt. Es sollte im Grundsatz

beibehalten und nicht verwässert werden. Neue Anforderungen (z. B. gravierende Beeinträchtigung der Umweltqualität eines Gebietes durch Industriealtlasten, Flächenrecycling etc.) sollten aufgenommen werden. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob und inwiefern der Anwendungsbereich einzelner planungsrechtlicher Instrumente auch auf andere Städteerneuerungsvorhaben erweitert werden soll;

4. die Integration der baulichen Stadterneuerung mit sozialen, wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und umweltpolitischen Initiativen finanziell und organisatorisch zu unterstützen durch

   - Verstärkung, Ergänzung und Fortsetzung von integrativen Förderprogrammen der EU, wie insbesondere dem Programm URBAN,
   - die Verknüpfung von Städtebauförderungsmaßnahmen mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung von Arbeitslosen und speziell arbeitslosen Jugendlichen im Rahmen der Stadterneuerung und der Wohnumfeldverbesserung,
   - die Verknüpfung von Städtebauförderungsmaßnahmen mit der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen des Einzelhandels, Handwerks und produzierenden Gewerbes zur Stärkung der innerstädtischen Wirtschaftskraft,
   - die Stärkung der Bürgerbeteiligung und die Verknüpfung der Städtebauförderung mit Projekten der Bürgeraktivierung, der Selbsthilfe und Nachbarschaftshilfe und der nachbarschaftlichen Umweltverantwortung.

Bonn, den 10. Dezember 1996

Franziska Eichstädt-Bohlig
Helmut Wilhelm (Amberg)
Oswald Metzger
Werner Schulz (Berlin)
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333